

La ripartizione delle funzioni amministrative negli Stati composti dell'Europa. Il ruolo delle Città nei modelli di sviluppo post pandemia

di Roberto Scarciglia

Abstract: The division of administrative functions within the composite States in Europe. The role of cities in post-pandemic development models – This paper aims to analyze the role of cities in developing management models of authority and administrative functions as a direct or indirect consequence of the Covid-19 pandemic crisis. From this point of view, recognizing the constitutional status of the large cities might enable a positive solution to problems – refugees, immigration, social solidarity, accessibility of essential services, the use of adequate housing, and climatic emergencies – and promoting local government reform to achieve these goals. The essay also considers the experiences of large European cities and the forecasts of some recovery and resilience plans to see if resources have been allocated to cities.

Keywords: Administrative functions; Composite States; City status; Constitutional dimension; Development models.

1. Premessa

Se avessi dovuto definire un sottotitolo al mio intervento avrei scelto *Le Città invisibili*, parafrasando il magnifico testo di Italo Calvino, pubblicato nel 1972¹. La relazione fra i segni linguistici “funzioni amministrative” e “città” mi ha richiamato il rapporto fra città reale e città ideale, di cui si parla nelle *Città invisibili*, ma con una differenza: Calvino si riferiva ad esperienze già passate, mentre le città di cui intendo parlarvi contengono soltanto riflessioni per il futuro, pur partendo da concetti già radicati nella scienza giuridica, e oggi compiutamente rappresentati nelle relazioni di questo Convegno. Pur nelle dinamiche delle relazioni funzionali fra Stati composti, qui definiti anche come esperienze “federato-regionali”, il punto di osservazione di questo breve intervento è quello delle città, e, in particolar modo, del ruolo che esse occupano nello sviluppo di modelli di gestione di potestà e funzioni amministrative quale conseguenza diretta o indiretta della crisi pandemica di Covid-19.

¹ I. Calvino, *Le Città invisibili*, Torino, 1972.

Il tema delle funzioni è stato da sempre considerato una necessaria propedeusi allo studio dei rapporti giuridici organizzativi fra le figure soggettive di rilievo pubblico, che, per richiamare un celebre saggio di Massimo Severo Giannini, potevano essere sintetizzate nell'espressione "in principio sono le funzioni"² da cui sono derivati illustri contributi dalla dottrina italiana.

Questo angolo visuale indirizza lo studioso del diritto pubblico, e il comparatista, a riflettere sulla "invisibile" dimensione costituzionale delle città e, in particolar modo, dei grandi centri urbani, e non solo in relazione al tema della pandemia, ma anche rispetto ad altri problemi che affliggono amministratori e abitanti delle grandi città, come quello dei rifugiati, dell'immigrazione, della solidarietà sociale, della raggiungibilità dei servizi essenziali, della fruizione di alloggi adeguati, delle emergenze climatiche, soltanto per fare degli esempi. Appare evidente che il confronto con questi problemi, cui necessariamente si integrano le funzioni esercitate in concreto dalle e nelle città, ha generato e genera distanze e differenze sociali, aspettative di pari opportunità, domande di nuovi servizi, e, in buona sostanza, rende visibili differenze e ostacoli al raggiungimento di un'eguaglianza in senso materiale.

In tale contesto, può essere formulata la domanda se il riconoscimento di uno status costituzionale per le grandi città possa favorire la soluzione di alcuni di questi problemi e se, per realizzare questo obiettivo, sia necessaria una riforma complessiva del governo locale. Non è certamente facile rispondere a queste domande. Si tratta, come appare evidente, di ripensare il design costituzionale delle grandi aree urbane, per contrastare le conseguenze di fenomeni globali cui è necessario dare risposta. Secondo le previsioni dell'ONU, nel 2050 la quota di popolazione urbana potrebbe raggiungere oltre i due terzi della popolazione mondiale, e che questo cambiamento demografico contribuirà, insieme ad altre concause, sempre più al declino degli Stati-nazione e all'ascesa delle città come arene dominanti della politica, della democrazia e della cittadinanza³. Ci sono attualmente alcuni indicatori che ci indirizzano in questa direzione.

² M.S. Giannini, *In principio sono le funzioni*, in *Amm. Civ.*, 1, 1957, 11-14. Su questo tema, v. anche L. Torchia, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in *Astrid on-line*, 2003, 1-4; A. Ruggeri, Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 200, in *Forum Quaderni Cost.*, 2003, 1-5; A. D'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale* (Nota a Corte cost. n. 303 del 200), in *Forum Quaderni Cost.*, 2003, 1-3; A. Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum Quaderni Cost.*, 2003, 1-5; 1-2.

³ ONU, 2018 *Revision of World Urbanization Prospects*, in www.un.org/development/desa/publications/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html.

Prima di affrontare il tema specifico, può essere opportuno mettere in evidenza, sul piano comparativo, come le espressioni “Stato composto”⁴, “federalismo” e “regionalismo”, siano andate riempiendosi di significati diversi nel corso del tempo, in relazione alla complessità delle dinamiche dei singoli ordinamenti, che hanno messo in discussione le classificazioni tradizionali dei modelli territoriali⁵. Alla base di questo cambiamento vi è anche la ricerca di un cambio di paradigma, «un’osmosi da un modello a un altro»⁶, che possa mettere in luce le relazioni dei soggetti istituzionali fra i quali il potere e le funzioni sono ripartite all’interno dei singoli ordinamenti costituzionali. Peraltro, le forti rivendicazioni autonomistiche in alcuni ordinamenti europei hanno, da una parte, messo in crisi la concezione classica della sovranità statale, e, dall’altra, consentito un dibattito su ipotesi di tipo federativo, non classificabili nei tipi dello Stato unitario e di quello federale.

Gli ordinamenti federali, come anche quelli regionali, sono piuttosto eterogenei per le culture politiche diverse che li caratterizzano, come anche per i livelli di sviluppo in cui si trovano dal punto di vista economico e sociale, al punto da rendere difficile una comparazione che utilizzi soltanto una metodologia funzionale. Del resto, la disciplina costituzionale della forma di stato influenza necessariamente la struttura del diritto amministrativo. La forma di Stato federale, ad esempio, implica una forte diversificazione e frammentazione del diritto amministrativo – in particolar modo, per le discipline di settore, come la tutela dell’ambiente, il governo del territorio, l’energia – che assicura il coinvolgimento degli Stati federati nel processo deliberativo federale⁷. In tale contesto, è possibile riflettere sull’idea di nuove forme delle città e sulla loro capacità di mantenere l’autonomia costituzionale senza indebolire livelli diversi di autonomia a tutto vantaggio del potere centrale⁸. Ed è indubbio che il *design* costituzionale abbia un ruolo importante nel definire forme nuove per le città, in particolar modo per quelle di grandi dimensioni⁹.

⁴ La definizione di riferimento è quella di M. Volpi, *La distribuzione territoriale dei poteri: tipi di Stato e Unione Europea*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella e M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, V^a ed., Torino, 2006, 359.

⁵ V. A.M. Russo, *La distribución territorial del poder en los Estados miembros de la Unión Europea: el “federalizing process” en acción*, in 17 *Rev. Der. Const. Eu.* (2012), 385; P. Bilancia, *Stato unitario accentratore, decentrato, federale*, in 9 *An. Iber. Just. Const.* (2005), 31.

⁶ L’espressione è di A.M. Russo, *La distribución territorial del poder*, cit., 31.

⁷ G. Napolitano, *Introduzione al diritto amministrativo comparato* Bologna, 2020, 32. V., anche, R. Bifulco (a cura di), *Ordinamenti federali comparati. I. Gli Stati federali «classici»*, Torino, 2010.

⁸ D. Halberstam, *Federalism: Theory, Policy, Law*, in M. Rosenfeld and A. Sajó, *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, 2012, 604. V., anche, R. Hirschl, *Cities in National Constitutions: Northern Stagnation, Southern Innovation*, IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, Toronto, 2020.

⁹ V. T. Ginsburg, *Constitutional Design for Territorially Divided Societies*, in *Constitution Brief*, 2018, 1-9; S. Choudry (ed.), *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?*, New York, 2008; M. De Visser, E. Hirsch Ballin, G. van der Schyff and M. Stremler, *Introduction: The City as a Multifaceted and Dynamic Constitutional Entity*, in E. Hirsch

2. Riparto delle funzioni amministrative negli Stati composti

Non è ipotizzabile nello spazio assegnatomi una compiuta descrizione del riparto delle funzioni amministrative all'interno degli Stati composti in Europa. Tuttavia, alcuni interrogativi possono essere formulati, tenendo presente la continua trasformazione delle strutture complesse che prendono il nome di città, in relazione al variare dei problemi legati alle funzioni amministrative e alle differenze esistenti fra le diverse realtà territoriali. Queste differenze possono essere misurate attraverso indicatori statistici, che acquisiscono sempre di più il carattere di indicatori globali, come, ad esempio, i *Metropolitan Indicators* della London School of Economics o le *Metropolitan Areas* dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE).

La struttura e le funzioni di ogni città variano in relazioni alla storia del loro sviluppo e alle specifiche caratteristiche, che ne definiscono attività, servizi, condizioni economiche e sociali, in una prospettiva dinamica, come in tutti i sistemi complessi.

In proposito vorrei ricordare le passionante parole di Luciano Vandelli alla consegna a del Nettuno d'Oro il 13 maggio 2019 a Bologna, in cui inizia la sua prolusione: «vivo in una città diversa», «Vivo in una Città che rappresenta un punto di riferimento importante per la cultura occidentale».

Anche le città specializzate, man mano che si trasformano in metropoli, assumono un carattere multifunzionale. Le funzioni urbane divengono così intrecciate che le città, in particolar modo quelle di grandi dimensioni, non possono essere classificate in una particolare classe funzionale. Ciò dipende anche dalla presenza e dal grado di incidenza di variabili, esistenti nelle stesse città in relazione ai bisogni funzionali di ogni area urbana, anche se quelli di una piccola area urbana e di una grande città sono senz'altro diversi. Per svolgere un'analisi comparativa fra le funzioni, è necessario utilizzare, di conseguenza, anche la metodologia strutturale, al fine di mettere in evidenza quali siano realmente le componenti necessarie per definirne uno status, in relazione al numero e alla natura delle funzioni che le città svolgono. Sebbene l'analisi comparativa metterà in rilievo diverse funzioni comuni, vi sono, tuttavia, marcate differenze nel grado di specializzazione funzionale determinate da fattori diversi, culturali, sociali, economici corrispondenti alle fasi di sviluppo delle aree urbane in Europa.

Prenderò in considerazione soltanto alcune realtà di città europee all'interno di Stati composti, sia per ragioni di spazio che per non ripetere riflessioni già presentate. Analizzando l'esperienza della Germania, il quadro costituzionale tedesco si caratterizza per una distribuzione di poteri e funzioni fra il Bund, il Governo federale centrale, i 16 *Länder*, e i Comuni – *Gemeinden* – e da una complessità istituzionale che favorisce la collaborazione

Ballin, G. van der Schyff, M. Stremmler, and M. De Visser (eds.), *The City in Constitutional Law – European Yearbook of Constitutional Law*, 2020, The Hague, 2021, 1-13.

costante fra i *Länder* e il confronto tra essi e lo Stato federale. Il principio cooperativo del federalismo tedesco costituisce quindi condizione necessaria per il buon funzionamento dell'intero sistema.

Per quanto riguarda la dimensione urbana, in Germania non vi sono mega-città, anche se numerose città di minori dimensioni hanno acquisito una particolare importanza su scala continentale, come Berlino, considerata una delle capitali culturali europee, o Francoforte, uno dei centri dell'economia mondiale. Inoltre, a Berlino, Amburgo e Brema è riconosciuto lo status di Città-Stato, a Berlino perché è la capitale, e ad Amburgo e Brema perché erano città-stato, e membri della Lega anseatica al tempo della unificazione tedesca nel 1871. Questo riconoscimento le pone in una posizione privilegiata rispetto alle altre città in ordine alle forme di trasferimento di risorse finanziarie fra il Governo federale e i *Länder*, come anche sul piano amministrativo, ma non implica alcuna riflessione ulteriore a carattere costituzionale sulle grandi aree urbane, su cui, peraltro, il *Grundgesetz* è silenzioso, anche se tutela le competenze normative dei comuni nelle materie loro attribuite nel rispetto dei limiti prescritti dalla legge, secondo l'art. 28, c. 2., GG.

Né, d'altro canto, un trattamento diverso è rinvenibile nelle costituzioni dei *Länder*. Monaco è citata una sola volta nella Costituzione bavarese, Colonia e Dusseldorf non sono menzionate in quella del Nord Reno-Westfalia, come Francoforte in quella dell'Assia, nonostante questa città abbia assunto un ruolo globale, come New York o Londra. Peraltro, considerando che la regione metropolitana Reno-Ruhr, la maggiore delle 11 regioni metropolitane tedesche, è titolare di numerose funzioni amministrative, sorprende che non abbia alcuno status costituzionale¹⁰. Se, tuttavia, focalizziamo la nostra attenzione su specifiche funzioni come quella di accoglienza dei rifugiati, non sfugge che le più grandi città tedesche ne hanno dovuto accogliere un numero elevatissimo negli anni 2015 e 2016, adattando servizi e funzioni amministrative a questa nuova realtà. Fra il 2015 e il 2016 sono giunti, infatti, in territorio tedesco circa 1,2 milioni di richiedenti asilo, che in pochi mesi hanno reso la Germania il quinto paese al mondo con la più alta concentrazione di rifugiati. Nello stesso periodo l'Italia aveva ricevuto 204 mila richieste di asilo e cioè sei volte meno.

Altra esperienza interessante di grande Città è quella di Bruxelles in Belgio. Johan Lievens e Karel Reybrouck, dell'Università di Lovanio, in un recente contributo, con riferimento al quadro costituzionale belga, hanno utilizzato l'espressione "rianimare Bruxelles: il cuore pulsante della Federazione belga", sottolineando il fatto che l'esperienza belga è caratterizzata da una pluralità di organi di governo diversi e da un'eccessiva frammentazione delle competenze¹¹. Il territorio di Bruxelles è amministrato

¹⁰ R. Hirschl, *City, State*, cit., 89.

¹¹ J. Lievens e K. Reybrouck, *Reanimating Brussels: The Beating Heart of the Belgian Federation*, in E. Ballin, G. van der Schyff, M. Stremmer and M. De Visser (eds), *The City in Constitutional*

da non meno di sei governi con potere legislativo formale, e la frammentata divisione dei poteri tra lo Stato federale, la Regione di Bruxelles-Capitale e le Comunità, oltre i 19 comuni dell'area di Bruxelles, impedisce una governance metropolitana efficiente e coerente. La relazione tra i diversi gradi di governo nella regione di Bruxelles è particolarmente complessa, considerata la posizione speciale di capitale del Belgio. Una possibile soluzione potrebbe essere quella di semplificare il quadro istituzionale multilivello di Bruxelles, rafforzando la regione di Bruxelles-Capitale, e sviluppando, al contempo, una politica uniforme e integrata per l'intero territorio di Bruxelles. Resterebbe, in ogni caso, inalterato il problema dello status costituzionale della Città-capitale.

Nei Paesi Bassi, analogamente a quanto osservato per la regione metropolitana tedesca Reno-Ruhr, esiste una entità non a carattere costituzionale che è il *Randstad*, la più grande area metropolitana situata nel sud-ovest dei Paesi Bassi con circa otto milioni di abitanti e ricomprendente le quattro città più importanti, di Amsterdam, Utrecht, Rotterdam, e l'Aja, con il 45% della popolazione complessiva. Se le città riescono a sviluppare iniziative di cooperazione inter-comunale, il *Randstad* è confinato in uno spazio grigio, di penombra costituzionale. Ad esempio, l'area metropolitana di Amsterdam, che fa parte del *Randstad* si basa su un accordo volontario che mette insieme 36 municipalità e due province. Alcuni di noi ricorderanno che l'accordo Città metropolitana di Bologna – la prima esperienza italiana di area vasta, nata dall'iniziativa del compianto Luciano Vandelli – nasceva su base volontaria, come l'allocazione di funzioni e servizi sul territorio.

Anche se la Svizzera non fa parte dell'Unione europea, possono essere utili alcune riflessioni minime. L'art. 50 della Costituzione del 1999 manifesta una certa attenzione all'autonomia comunale nei limiti previsti dal diritto cantonale e, dunque, lo status delle città è definito in questa sede normativa (un esempio può essere dato dal Cantone di Friburgo). Come è stato osservato, anche se, di fatto, città come Ginevra o Zurigo possono essere definite città-Stato, per la loro tradizione storica, sul piano formale questo riconoscimento non c'è. Altre esperienze potrebbero rafforzare l'idea che le grandi aree urbane necessitino di un restyling costituzionale, come possono testimoniare, ad esempio Vienna, capitale dell'Austria con un quinto degli abitanti dello Stato, senza che, tuttavia la carta costituzionale le assegni alcuna funzione particolare, all'interno dello Stato federale. Lo stesso potrebbe dirsi per le Città di Madrid, capitale della Spagna, e Barcellona – le uniche città che superano i tre milioni di abitanti – cui però il disegno costituzionale della Spagna, quasi-federale, del 1978 non riconosce uno status particolare, anche se va ricordato che essendo Madrid la Capitale, la sua area metropolitana con 6,5 milioni di abitanti è stata oggetto di una legge speciale¹².

Larw 2020, cit., 2021, 53-75.

¹² V. R. Ojeda García, E. Jaráiz Gullás, e N. Lagares Díez, *Entre la solución y el problema: la gestión de las áreas metropolitanas en España*, in *Revista Est. Pol.*, 164, 2014, 151-181.

Se, infine, prendiamo in considerazione l'esperienza italiana, possiamo mettere in evidenza come la riforma del Titolo V della Costituzione abbia consentito il superamento del principio del parallelismo fra le funzioni, e l'attribuzione ai comuni di un generale potere amministrativo. I comuni sono riconosciuti titolari sia di funzioni proprie che di funzioni conferite con legge statale o regionale. L'attribuzione di funzioni amministrative a livello superiore – alle province, alle regioni, allo Stato – è prevista solo se è necessario assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma, Cost.).

I poteri amministrativi sono esercitati in base a una valutazione di conformità al principio di sussidiarietà, che diventa un vero e proprio criterio costituzionale regolatore dell'attribuzione delle competenze amministrative. Ciò implica che la funzione amministrativa dovrebbe essere collocata al livello più basso del potere pubblico, e cioè quello più vicino ai cittadini, e può essere spostata a un livello superiore solo quando lo richieda un'esigenza di unitarietà. Nel nuovo disegno costituzionale, le regioni mantengono la titolarità del potere legislativo locale, ma perdono a favore dei comuni la funzione amministrativa generale. In Italia, le città metropolitane sono al momento 14, ma quelle che superano i tre milioni di abitanti sono soltanto tre: Milano, Napoli e Roma.

Nel variegato quadro normativo regionale, spiccano come in altre occasioni le iniziative di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, regioni cui dovrebbe forse spettare il compito, accanto a quello di promuovere il governo del territorio, di avviare un dibattito sul ruolo delle città.

Le città che sono state qui richiamate, come è stato osservato, non godono di uno status adeguato né alle dimensioni, né tanto meno alle funzioni che nell'area vasta sono maggiormente incidenti sulle risorse finanziarie necessarie a mantenere lo standard dei servizi che i cittadini sono abituati a ricevere, che, evidentemente, neanche le leggi speciali sulle grandi città in Europa possono di fatto garantire, senza un diverso rinforzo costituzionale.

3. Le città nel disegno delle Costituzioni.

Come si è già anticipato, nella maggior parte delle Costituzioni democratiche non è dato uno spazio significativo alle città, definite talvolta come “*constitutional nonentities*”¹³ oppure “*non-subject*”¹⁴.

¹³ Cfr. L. Hooghe and G. Marks, ‘*Europe within the Regions*’: Channels of Regional Representation in the European Union, in 26 *Publius* (1996): 73; R.C. Martin, *The Cities and the Federal System*, New York, 1965; G. Frag, *City-Making: Building Communities without Building Walls*, Princeton, NJ, 1999; T. Courchene, *Citistates and the State of Cities: Political Economy and Fiscal Federalism Dimensions*, in IRPP Working Papers Series, 2005-03.

¹⁴ R. Hirschl, *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, New York, 2020, 29; *amplius* E. Ballin, G. van der Schyff, M. Stremmler and M. De Visser (eds.), *The City in Constitutional Law 2020*, cit. Nelle Costituzioni dei Paesi europei riferimenti alla Città come capitale vi sono per Bielorussia (art. 20), Serbia (art. 189), Moldova (art. 110), Repubblica Ceca (art. 1, 3),

Non sorprende, pertanto, che i principali manuali di diritto costituzionale comparato a livello internazionale non facciano cenno se non *incidenter*, come nell'*Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, curato da Michel Rosenfeld e András Sajó, che non dedica neanche un capitolo alle Città¹⁵, assente anche in altri manuali stranieri¹⁶ e italiani¹⁷, diversamente da temi come il federalismo e il regionalismo, cui sono dedicate la maggior parte delle relazioni in questo Convegno. Negli ultimi decenni, tuttavia, molte sono state le riflessioni sulle città nelle scienze umane¹⁸, in particolare, nel campo del diritto internazionale e globale, in cui il dibattito si è sviluppato intorno al coinvolgimento delle città in processi decisionali di dimensione internazionale, ad esempio, per quanto riguarda la protezione dell'ambiente, il contrasto al cambiamento climatico globale, come anche la lotta alla povertà, le migrazioni e le politiche sui rifugiati.

Come ha sottolineato di recente Ran Hirschl, gli agglomerati urbani rappresentano uno dei fenomeni demografici e geopolitici più significativi del nostro tempo, se si considera che, nel secolo scorso, la popolazione urbana mondiale è aumentata di quasi trenta volte, rispetto allo stesso periodo nel 1900¹⁹. L'esclusione delle città dal dibattito sul *federalizing process* riflette il fenomeno che Ayelet Shachar e Ran Hirschl hanno definito "*spatial statism*" – statalismo spaziale – con cui i due studiosi indicano l'idea che il diritto pubblico favorisca la centralità di uno spazio territoriale orientato prevalentemente allo Stato²⁰. Ciò produce come conseguenza una modesta attenzione nelle costituzioni nazionali, come anche nella giurisprudenza e nella manualistica, ai grandi agglomerati urbani. Un riflesso di questa limitata attenzione alle dinamiche dei grandi centri urbani potrebbe produrre forme di indebolimento del potere statale, non particolarmente organizzato per contrastare forme di radicalizzazione, come quelle che abbiamo visto nei giorni scorsi a Roma, Milano, a Trieste e in molte altre città italiane e nel mondo, generate da un problema di carattere sanitario globale.

Macedonia (art. 117).

¹⁵ M. Rosenfeld e A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Law*, Oxford and New York, 2012.

¹⁶ R. Masterman and R. Schütze (eds.), *The Cambridge Companion to Comparative Constitutional Law*, Cambridge, 2019; V. Jackson and M. Tushnet, *Comparative Constitutional Law*, St. Paul, Mn, 2014; M. Tushnet, Th. Fleiner and C. Saunders (eds.), *Routledge Handbook of Constitutional Law*, London, 2013.

¹⁷ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, X ed., Milano, 2019.

¹⁸ V., fra i numerosi contributi, H. Lefebvre, *Le droit à la ville*, con pref. di R. Hess, S. Deulceux e G. Weigand, Paris, 2009; R. Florida, *The Rise of the Creative Class*, New York, 2002, consultato nell'ed. 2014; S. Sassen, *Global Cities: New York, London, Tokyo*, Princeton, NJ, 1991; B.R. Barber, *Cool Cities: Urban Sovereignty and the Fix for Global Warming*, New Haven, Conn., 2017; Idem, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, New Haven, Conn., 2013.

¹⁹ R. Hirschl, *Cities in National Constitutions*, cit., 2.

²⁰ R. Hirschl and A. Shachar, *Foreword: Spatial Statism*, in 17 *Int. J. Const. L.* (2019), 387.

Si spiega, dunque, con difficoltà il silenzio delle costituzioni, anche se il dibattito su questi temi sta, tuttavia, sviluppandosi, anche per i gravi problemi a carattere globale che si riversano nella dimensione urbana, ivi compresa la pandemia di Covid-19²¹. Non è casuale, pertanto, che in contributi scientifici recenti si faccia riferimento alla “città globale”²².

4. Il ruolo delle città nei modelli di sviluppo post pandemia

La pandemia di Covid-19 rappresenta un esempio di accadimento globale, che ha obbligato le città, e, in particolare, quelle più colpite a ripensare concretamente le proprie politiche e ridisegnare i propri servizi, nonostante la presenza di limiti normativi che possono entrare in conflitto con le scelte pubbliche locali. Le città sono state al centro delle politiche di contrasto alla pandemia, ma allo stesso tempo sono divenute attrici essenziali nei modelli di sviluppo post pandemia, anche attraverso la riformulazione di modelli urbani divenuti attualmente insostenibili, la progressiva attenuazione delle disuguaglianze e la promozione della solidarietà sociale. Da un punto di vista storico, il ruolo delle città è stato determinante nel contrasto alle diverse forme pandemiche presentatesi nel tempo. Un esempio noto è quello della Città di Lucca, che iniziò a sviluppare politiche di salute pubblica prima dell'inizio dell'epidemia di peste nel 1347, e fu pronta al momento del suo diffondersi ad introdurre misure di quarantena e ad attivare specifiche istituzioni sanitarie per organizzare in città le misure di contrasto. I regolamenti, e le disposizioni a carattere sanitario, furono sempre comunicati ai cittadini sottolineandone i profili di responsabilità per le loro violazioni²³. Le città hanno mantenuto queste tradizioni, come tanti episodi recenti hanno confermato.

La pandemia ha rimesso al centro del dibattito politico e istituzionale il ruolo delle aree urbane, che, in presenza della crisi attuale, sembrano le più adatte a garantire le basi per la costruzione di una resilienza a lungo termine, e, in tale prospettiva, è frequente la domanda se sia necessario un dibattito sui servizi e le funzioni amministrative all'interno dei territori urbani, che rispondano a una diversa concezione del tempo, come più volte hanno sottolineato la sindaca di Parigi, Anna Hidalgo, e di Barcellona, Ada Colau, solo per fare degli esempi, richiamando il bisogno della «città in un quarto d'ora». Questa direzione nella progettazione urbana post pandemia impone di ripensare le forme di collaborazione anche con soggetti che non siano pubblici all'interno di territori più o meno vasti, il ruolo degli stakeholder e

²¹ Cfr. E. Ballin, G. van der Schyff, M. Stremmler and M. De Visser (eds.), *The City in Constitutional Law*, cit.; R. Hirschl, *City, State: Constitutionalism and the Megacity*, Oxford, 2020.

²² V., ex multis, H. Aust and A. du Plessis (eds.), *The Globalisation of Urban Governance: Legal Perspectives on Sustainable Development Goal*, Abingdon, 2019.

²³ G. Geltner, *Roads to Health: Infrastructure and Urban Wellbeing in Later Medieval Italy*, Philadelphia, 2019; S. Sassen, *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, NJ, 2006.

della progressiva affermazione del principio di sussidiarietà²⁴. Senza dubbio, questo processo può essere favorito dall'agenda europea dove è stato definito il ruolo che le città dovrebbero svolgere nell'UE, come parte della soluzione ai tanti problemi sociali, politici, economici e ambientali che gli Stati e l'Unione sono obbligati ad affrontare. È ormai ampiamente riconosciuto che gli enti locali sono disciplinati in gran parte dai regolamenti e dalle politiche dell'UE, non soltanto dalle burocrazie centrali degli Stati membri, e che un loro coinvolgimento nei processi decisionali, almeno per quanto riguarda le grandi aree urbane, potrebbe portare a risultati migliori per avvicinare la politica ai cittadini, sia quella nazionale che quella dell'Unione. I risultati dei ballottaggi appena conclusi per le elezioni in molte città hanno messo in evidenza che la maggioranza degli elettori non ha partecipato alla votazione, mettendo in evidenza questo problema.

4.1. Alcune prospettive dai piani europei di ripresa e resilienza

A queste riflessioni sul ruolo delle città in una prospettiva europea, si è ritenuto opportuno aggiungere qualche cenno sulle previsioni dei Piani di ripresa e resilienza di alcuni Stati composti appartenenti all'Unione europea, necessari a finanziare la ripresa economica e il contrasto alla pandemia di Covid 19, iniziando proprio dall'Italia, e seguendo con la Germania, il Belgio, la Spagna. Sin dall'inizio della crisi pandemica, proprio partendo dalle città, la comunità scientifica ha costantemente cercato di valutare l'impatto socio-ambientale, le politiche e le misure necessarie al suo contenimento e contrasto, al fine di sviluppare una pianificazione e gestione della città resiliente alla pandemia. Tale sviluppo include la riformulazione di modelli urbani insostenibili, in particolar modo per i rischi derivanti dall'ordine pubblico e dalle evidenti disuguaglianze sociali.

In Italia, il Piano nazionale di ripresa e resilienza²⁵ prevede interventi non soltanto per la Capitale, Roma, ma anche per le città metropolitane, il cui finanziamento avverrà «sulla base dei criteri dei fabbisogni standard e della capacità fiscale, come definite dal decreto-legislativo n. 68/2011 (artt. 1-15), come da ultimo modificato dalla legge 178/2020». Gli investimenti per la Città di Roma riguardano il patrimonio culturale (interventi di messa in sicurezza, anti-sismica e restauro di luoghi pubblici ed edifici di interesse storico lungo i cammini giubilari della Città), il verde pubblico (rinnovo e restauro di parchi, giardini storici, fontane e ville), la digitalizzazione dei servizi culturali. Ma, forse, la sfida più significativa è relativa all'offerta culturale nelle periferie – che saranno oggetto di riqualificazione – per promuovere l'inclusione sociale, attraverso la rimozione delle barriere architettoniche, sensoriali, culturali e cognitive d'accesso ai luoghi di cultura, e il supporto a famiglie e soggetti fragili. Per le aree metropolitane sono

²⁴ R. Hirschl, *Cities in National Constitutions*, cit., 219.

²⁵ Consultabile in www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf.

previsti specifici interventi per favorire l'elettrificazione dei consumi energetici, lo sviluppo di sistemi di trasporto rapido di massa. Per quanto riguarda la qualità dell'aria e la biodiversità del territorio, il PNRR prevede una serie di azioni rivolte principalmente alle 14 città metropolitane, sempre più esposte a problemi legati all'inquinamento atmosferico, all'impatto dei cambiamenti climatici e alla perdita di biodiversità, con evidenti effetti negativi sul benessere e sulla salute dei cittadini.

Per quanto riguarda la Germania, nel Piano tedesco di ripresa e resilienza – *Deutscher Aufbau- und Resilienz-plan (DARP)*²⁶ – non vi è una particolare attenzione alle città se non per gli investimenti nel patrimonio edilizio per contrastare la carenza di offerta abitativa e migliorare l'efficienza energetica, a differenza della Spagna, dove il *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*²⁷, approvato dal Governo il 27 aprile 2021, riconosce alle città un ruolo fondamentale nella trasformazione economica e sociale del Paese. Il *Plan* fa, al contempo, riferimento non solo alle grandi città e aree metropolitane, ma anche alla popolazione residente in altre aree, come, ad esempio, quelle rurali o nelle piccole città. La distribuzione della popolazione si concentra in un numero sempre più ridotto di grandi città, parallelamente al processo di spopolamento e al declino demografico all'interno del Paese, sia nelle aree rurali, che nei capoluoghi di provincia e nelle piccole città. In tale contesto, va ricordato che negli ultimi anni vi è stato un significativo spostamento verso le grandi città di cittadine provenienti soprattutto dalle aree rurali. Va, comunque, sottolineato come l'esperienza di Barcellona, inclusa solo parzialmente nel *Plan de Recuperación*, era già molto avanzata nelle iniziative su riorganizzazione della mobilità e degli spazi pubblici già anteriormente allo scoppio della pandemia di Covid-19. Nel coordinamento fra i diversi livelli di governo per la realizzazione dei progetti ricompresi nel *Plan de Recuperación* giocano, comunque, un ruolo rilevante soprattutto le Comunità autonome e le città – penso in primo luogo a Madrid e Barcellona²⁸ – e più in generale, gli enti locali. Nel Piano è prevista la creazione di una Conferenza settoriale del Piano di recupero, trasformazione e resilienza, con le comunità autonome e le città, con l'obiettivo di incanalare la governance territoriale multilivello del sistema delle autonomie e stabilire meccanismi e canali di cooperazione e coordinamento nell'attuazione del Piano stesso. Un'altra prospettiva che emerge dal Piano è quella di sviluppare la mobilità, attraverso piani di mobilità urbana, nella prospettiva di migliorare il collegamento fisico delle grandi città con il resto del territorio, favorendo lo sviluppo economico in tutto il Paese.

²⁶ In www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/DARP/deutscher-aufbau-und-resilienzplan.html.

²⁷ In www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf.

²⁸ V. la recente intervista alla Sindaca di Barcellona, Ada Colau, in *Corriere della Sera. La Lettura*, 19-9-2021, 13.

Relativamente al Belgio, il *Plan National pour la Reprise et la Résilience* del giugno 2021²⁹ mette al centro degli investimenti la Città di Bruxelles, attraverso la creazione di un soggetto pubblico-privato cui sarà affidato il compito di monitorare la realizzazione dei progetti. Sono state selezionate 15 città delle Fiandre che costituiranno le esperienze pilota di contrasto al cambiamento climatico. Un altro intervento relativo a Bruxelles e ad Anversa, fra le città più congestionate in Europa, è quello sulla mobilità – per il miglioramento della qualità della vita urbana – cui devono aggiungersi gli investimenti sulle infrastrutture ferroviarie. Sul piano dell'edilizia abitativa, il Belgio affronta gli stessi problemi di altri Paesi europei, e, in particolare, la difficile accessibilità all'edilizia abitativa dei soggetti appartenenti alle fasce più deboli della popolazione urbana (220.000 persone in attesa di una casa), con ricadute sulla coesione sociale e sul piano economico. La crisi sanitaria del coronavirus ha avuto un innegabile impatto sociale e ha portato ad un aumento del numero di persone a rischio di esclusione sociale, in particolare in Vallonia. Attenzione è data nel Piano al territorio del Charleroi Métropole con i suoi 29 distretti, alla transizione energetica, alla comunicazione industriale, alla trasformazione operativa dei processi aziendali (Industria 4.0), all'aumento delle collaborazioni tra le aziende internazionali e quelle della Vallonia, compresi gli attori pubblici rilevanti, come centri di ricerca, poli di competitività e università. Queste collaborazioni consentono anche a nuovi attori (es. start-up e scale-up) di registrarsi in un ambiente favorevole al loro sviluppo e rafforzare la strutturazione del tessuto delle PMI all'interno dell'ecosistema.

5. Riflessioni finali: ripensare il ruolo costituzionale delle città

A conclusione di questo breve intervento in cui si è cercato di mettere in evidenza il ruolo delle grandi aree urbane in alcune esperienze di Stato composto in Europa, può essere opportuno chiedersi, come studiosi del diritto pubblico e comparato, se sia utile *de iure condendo* riflettere sull'ipotesi di una identità costituzionale per le città. Rispetto a questo tema, la visione costituzionale dello Stato escluderebbe che si possano attribuire poteri più ampi alle grandi aree urbane. Tuttavia, proprio le grandi città sembrerebbero aspirare a un robusto "standing costituzionale"³⁰, quasi una sorta di "parlamento delle città", secondo il pensiero contenuto nel provocatorio e originale libro di Benjamin Barber, *If Mayors Ruled the World*, in cui l'Autore espone la tesi che le sfide che si pongono oggi alla società contemporanea e che, partendo proprio dalla pandemia di Cov-Sars 2, si allargano ai cambiamenti climatici, al terrorismo, all'aumento della povertà nei grandi centri urbani, e mettono in evidenza sempre più la crisi dello Stato-nazione,

²⁹ In dermine.belgium.be/sites/default/files/articles/FR%20-%20Plan%20national%20pour%20la%20reprise%20et%20la%20re%CC%81silience.pdf.

³⁰ R. Hirschl, *City, State*, cit., 170.

cui si contrappone l'attivismo delle grandi città – e dei loro sindaci – rispetto ai problemi globali, affrontati attraverso *Transnational City Networks*.

Davanti a questo scenario non molto lontano, la domanda resta sempre questa: possiamo ripensare lo status costituzionale delle grandi città? Si è fatto riferimento in precedenza all'uso degli indicatori per il comparatista. In proposito, pur essendo difficile mettere insieme dati comparativi sulla diversità urbana, si può affermare con certezza che le aree metropolitane, sono diverse rispetto a micro aree urbane e/o rurali, sotto molti profili (sociali, linguistici, politici, razziali, economici), che frequentemente si intersecano gli uni con gli altri.

Si tratta, evidentemente, di sistemi complessi, dinamici e con un numero di interazioni particolarmente grande. Basti soltanto pensare ai diritti economici e sociali e alla loro garanzia all'interno delle aree urbane provate dalla pandemia. Sostanzialmente è possibile individuare quattro obiettivi prioritari del ruolo delle città per il post pandemia: a) ripensare la forma e la funzione della città; b) affrontare la povertà e le disuguaglianze; c) ricostruire il tessuto economico urbano; d) rendere maggiormente accessibili ai cittadini le norme che ne disciplinano le relazioni e il rapporto con la governance e gli altri livelli territoriali che esercitano poteri e funzioni³¹.

Se l'identità costituzionale può essere costruita partendo dalle costituzioni, è proprio questo l'ambito in cui riflettere sull'identità possibile per le grandi città che la pandemia ha messo al centro ancora una volta della soluzione di problemi che non riguardano più soltanto gli Stati ma piuttosto una dimensione globale. Seguendo questa strada e ripensando alle *Città invisibili* di Calvino ci si rende conto che poco resta da inventare su funzioni e articolazioni del potere se non immergiamo questi concetti in una diversa idea del tempo.

Roberto Scarciglia
Università degli Studi di Trieste
roberto.scarciglia@dispes.units.it

³¹ Cfr. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat), *Cities and Pandemics: Towards a More Just, Green and Healthy Future*, Nairobi, 2021.